

VU Research Portal

De ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied versterkt; het Limburgse kwaliteitsbeleid en de effectuering daarvan met de Wro

Dieperink, M.A.M.; van der Meulen, T.C.

published in

Bouwrecht

2011

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Dieperink, M. A. M., & van der Meulen, T. C. (2011). De ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied versterkt; het Limburgse kwaliteitsbeleid en de effectuering daarvan met de Wro. *Bouwrecht*, 2011(114), 618-625.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

TBR 2011/114

De ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied versterkt Het Limburgse kwaliteitsbeleid en de effectuering daarvan met de Wro

mr T C van der Meulen, mr M A M Dieperink ^[1]

1 Inleiding

De provincie Limburg hanteert het beleid dat bij nieuwe bouwontwikkelingen in het buitengebied, wordt gezocht naar een evenwichtige balans tussen verstedelijking enerzijds en open ruimte, groen, water e.d. anderzijds. Deze balans wordt verstoord door een nieuwe bouwontwikkeling, bijvoorbeeld omdat die ontwikkeling een verdichting van het landschap of het verlies aan groen impliceert. Om niettemin de ruimtelijke kwaliteit te borgen, wordt tegenover de bouwontwikkeling in het buitengebied een investering in de ruimtelijke kwaliteit van dat buitengebied verlangd. In 2010 heeft de provincie Limburg dit beleid uitgewerkt in het zogenoemde Limburgs Kwaliteitsmenu (hierna ook: 'LKM'). ^[2] Naast een uitgewerkte visie over nieuwe rode ontwikkelingen in het buitengebied, neemt het LKM tot uitgangspunt dat een initiatiefnemer van zo'n nieuwe ontwikkeling een kwaliteitsbijdrage moet garanderen. Daarmee wordt het verlies aan ruimtelijke kwaliteit gecompenseerd, opdat de ruimtelijke kwaliteit per saldo wordt versterkt.

De in het LKM uitgedragen beleidsvisie wordt geëffectueerd door de Wet ruimtelijke ordening (hierna: 'Wro'). Daarvoor zijn zowel de strikt ruimtelijke bevoegdheden - als de vaststelling van een bestemmingsplan en een structuurvisie - als de bevoegdheden aangaande de grondexploitatie van belang. Zo gaat het LKM uit van het principe van bovenplanse verevening. Bij bovenplanse verevening worden opbrengsten van ruimtelijke ontwikkelingen als nieuwe woningbouw of bedrijventerreinen gebruikt voor verlieslatende investeringen in de ruimtelijke kwaliteit. In het LKM zijn dat bijvoorbeeld de aanleg van groenvoorzieningen, het behoud van open ruimte en het ruimtelijk herstructureren van bestaand gebouwde gebied. In de literatuur is veel geschreven over de mogelijkheden om met toepassing van de Wro bovenplans te verevenen. ^[3] Doel van de onderhavige bijdrage is om aan de hand van een praktijkvoorbeeld - het LKM in Limburg - in te gaan op het principe van bovenplanse verevening. Daarbij zal blijken dat bovenplanse verevening niet op zich kan worden beschouwd, maar onder de Wro in samenhang met ruimtelijke beleid en regelgeving moet worden gerealiseerd.

Hierna wordt in § 2 ingegaan op de inhoud van het Limburgse ruimtelijke beleid. Geschetst wordt hoe de provincie Limburg met de tijd een steeds indringender waarborg is gaan vragen dat nieuwe verstedelijking niet ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit. Tevens wordt op hoofdlijnen de inhoud van het LKM geschetst. In § 3 wordt een koppeling gelegd tussen het LKM en de effectuering daarvan volgens het juridisch instrumentarium geregeld in de Wro. In § 4 wordt afgesloten met een slotbeschouwing.

2 Het Limburgs ruimtelijke beleid

2.1 POL-aanvulling 2009

De provincie Limburg kende voorheen verschillende beleidsinstrumenten om bij nieuwe bouwontwikkelingen de ruimtelijke kwaliteit te borgen en versterken. ^[4] De behoefte aan een betere afstemming van deze sterk op elkaar lijkende, maar op onderdelen verschillende instrumenten, en de inwerkingtreding van de Wro per 1 juli 2008 heeft de provincie ertoe gebracht om het 'kwaliteitsdenken' steviger te verankeren. Dit is concreet gemaakt in een aanvulling op het geldende

Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006 ^[5] (hierna: 'POL'), namelijk de POL-aanvulling 'Verstedelijking, gebiedsontwikkeling en kwaliteitsverbetering' (ook 'POL-aanvulling V, G, en K' genoemd) uit 2009. ^[6] De daarin opgenomen beleidsaanpassingen aangaande de thema's 'verstedelijking', 'gebiedsontwikkeling' en 'kwaliteitsverbetering' vloeien onder meer voort uit de wens om de rol van de provincie aan te scherpen en/of te verduidelijken. Daarnaast bleek uit bevolkingscijfers en -prognoses dat de bevolking in Limburg over de hele linie de komende jaren zal dalen. Zo zal in Zuid-Limburg vanaf 2014 de woningbehoefte afnemen, terwijl dit in Midden- en Noord-Limburg na 2020 zal plaatsvinden. Daarbij komt dat de woningvoorraad is verouderd en daarom niet aansluit op de toekomstige vraag. Als gevolg hiervan is een forse herstructurering van de bestaande woningvoorraad nodig. Deze bevolkingskrimp vraagt om een integrale aanpak van herstructurering en nieuwbouw. De provincie ziet voor zichzelf daarbij een coördinerende en sturende rol weggelegd. Samen met de gebiedspartners wordt op provinciaal niveau actief bijgedragen aan de opgave voor transformatie en herstructurering. In de POL-aanvulling uit 2009 wordt uitgebreid op deze nieuwe rol van de provincie ingegaan.

Ten aanzien van het aspect 'kwaliteitsverbetering' is in de POL-aanvulling verder het beleidskader voor de later vastgestelde beleidsregel 'Limburgs Kwaliteitsmenu' of LKM opgenomen. In dat verband gaat de POL-aanvulling uit van het principe dat een verlies aan ruimtelijke kwaliteit *vanwege* (nieuwe, rode) ontwikkelingen in het buitengebied moet worden gecompenseerd. Dit compensatieprincipe is niet nieuw en komt al voor in eerder beleid van de provincie Limburg. ^[7] Aan dit compensatieprincipe ligt de gedachte ten grondslag dat een ingreep in het buitengebied, de kwaliteiten van het buitengebied aantast. Om dit verlies aan kwaliteit op te heffen, dient een ontwikkelaar ter compensatie een kwaliteitsbijdrage te leveren. Daarbij staat voor ogen dat de aard en omvang van de compensatie zodanig is, dat de kwaliteitsbijdrage per saldo leidt tot een versterking van de ruimtelijke kwaliteit. De kwaliteitsbijdrage kan uit de feitelijke realisatie van verschillende kwaliteitsverbeterende maatregelen bestaan. Deze maatregelen leiden ertoe dat per saldo de ruimtelijke kwaliteit wordt versterkt en een goede ruimtelijke ordening is gewaarborgd. Ook is het mogelijk dat een ontwikkelaar aan een concrete kwaliteitsverbeterende ontwikkeling een financiële bijdrage levert.

Wat betreft de uitvoering van de POL-aanvulling V, G, en K heeft Provinciale Staten voor ogen gestaan een integraal instrumentarium te ontwerpen. Tevens is een proces ingezet, dat erop is gericht het provinciale ruimtelijke beleid en het compensatieprincipe te verankeren in het gemeentelijke ruimtelijke beleid en de gemeentelijke ruimtelijke regelgeving.

2.2 De beleidsopgave/doelstelling van het LKM

In vervolg op de POL-aanvulling V, G en K hebben Gedeputeerde Staten van Limburg in januari 2010 de beleidsregel 'Limburgs Kwaliteitsmenu' of LKM vastgesteld. Deze beleidsregel is van toepassing op het gehele buitengebied van Limburg. Daarmee is enerzijds beoogd het kader te bieden voor de inzet van provinciale en gemeentelijke bevoegdheden op grond van de Wro (zie hierna § 3). Anderzijds is het LKM bedoeld om in vervolg op de POL-aanvulling uit 2009 de (nieuwe) manier van werken van de provincie Limburg en het compensatieprincipe concreet te maken.

Deze tweeledige doelstelling komt goed tot uiting in het voorwoord van het LKM:

Het buitengebied van Limburg, het landschap, de natuur maar ook de cultuurhistorie en het bruisende leven in Limburg zijn ons dierbaar. Dat willen we bewaren en waar mogelijk verbeteren en versterken. Dat doen we niet door het Limburgse buitengebied op slot te zetten en geen enkele nieuwe ontwikkeling meer toe te staan, maar juist door die ontwikkelingen, die niet onaanvaardbaar zijn te koppelen aan het versterken van de omgevingskwaliteit. De afgelopen jaren hebben we samen met de gemeenten via BOM+^[8], Ruimte voor Ruimte, Rood voor Groen en VORM^[9] hierin ervaring opgedaan. Met deze ervaring is het Limburgs Kwaliteitsmenu opgesteld. Samen met onze partners in de provincie willen we de komende tijd uitvoering geven aan het menu.

[] Het kwaliteitsmenu biedt een generieke basis voor heel Limburg, maar we zijn van mening dat de beste resultaten worden bereikt door te werken met lokale ingrediënten. Door het uitwerken van het kwaliteitsmenu op lokaal niveau en het differentiëren op gebiedsniveau kan een duidelijke meerwaarde worden verkregen. Daarom vragen we de keukenchefs in de regio's om op basis van het provinciale menu een eigen gemeentelijk menu uit te werken met lokale smaken en ingrediënten, maar passend binnen het algemene kader. Over de gemeentelijke uitwerking en over de te bereiken resultaten maken we graag afspraken met de gemeenten. Deze vormen de basis om met elkaar het vertrouwen en de ruimte te geven.

Over de uitvoering van het LKM maken de provincie en gemeenten afspraken.^[10] Die afspraken gaan in het bijzonder over de verlangde kwaliteitsbijdrage bij nieuwe (rode) ontwikkelingen in het buitengebied van een gemeente. Daarbij zij benadrukt dat de provincie gemeenten niet ertoe verplicht om nieuwe ontwikkelingen in hun buitengebied toe te staan. Sommige gemeenten kiezen ervoor alleen die nieuwe ontwikkelingen toe te staan die reeds in bestemmingsplannen zijn geregeld en verder van geval tot geval te bezien of zij incidentele ontwikkelingen in het buitengebied willen toestaan. Echter, als een gemeente (structureel of incidenteel) nieuwe ontwikkelingen ruimtelijk wil inpassen, dan is het LKM daarbij leidend.

2.3 De inhoud van het LKM

Het LKM is onderverdeeld in twee delen: deel 1 geeft inzicht in de beleidsuitgangspunten van het LKM als hiervoor beschreven en biedt het kader voor de uitwerking van het LKM. Die uitwerking zal op gemeentelijk niveau plaatsvinden. Deel 2 gaat specifiek in op de zogenoemde 'ontwikkelingsmodules' en de daaraan gekoppelde 'kwaliteitsbijdragen'. Wat onder deze 'ontwikkelingsmodules' en 'kwaliteitsbijdragen' wordt verstaan, komt in deze paragraaf aan bod.

Met de term 'ontwikkelingsmodule' wordt bedoeld op de onderdelen van het LKM waarin specifiek op een bepaald type (rode) ontwikkeling in het buitengebied wordt ingegaan. In het LKM zijn verschillende ontwikkelingsmodules opgenomen.^[11] Nieuwe rode (verstedelijkings)ontwikkelingen in het buitengebied zijn aldus gecategoriseerd in verschillende ontwikkelingsmodules. In elke module is ten aanzien van een specifieke ruimtelijke ontwikkeling het huidige provinciale beleid beschreven. Daarnaast is per ontwikkelingsmodule de mogelijke kwaliteitsbijdrage opgenomen; dus de compensatie die moet worden gegarandeerd, indien een ontwikkelaar een bepaald type rode ontwikkeling wil realiseren. De concrete kwaliteitsbijdrage staat niet in het LKM, maar wordt door middel van maatwerk bepaald. Ter ondersteuning daarvan zijn in het LKM drempelwaarden^[12] en richtlijnen^[13] opgenomen.

Om een voorbeeld te geven: in het kader van de ontwikkelingsmodule 'nieuwe landgoederen' luidt de provinciale beleidsdoelstelling 'het realiseren van meer groen en landschap'. Daarnaast wordt in het provinciale beleid benadrukt dat landgoederen een versterkend effect kunnen hebben op de kwaliteiten van nabijgelegen natuurgebieden, landschappelijke waardevolle gebieden en de uitloopgebieden van de steden. Voor de nieuwe, rode ontwikkeling(en) op het landgoed worden verschillende bestemmingen ruimtelijk passend geacht. Als het bijvoorbeeld gaat om de bestemming 'wonen', is het uitgangspunt dat maximaal vier wooneenheden mogelijk zijn in een 'gebouw van allure' of in een samenhangend ensemble. Ten aanzien van deze ontwikkelingsmodule is verder bepaald dat de kwaliteitsbijdrage op het landgoed moet worden gerealiseerd. De kwaliteitsbijdrage is evenwel niet tot in detail in het LKM beschreven, maar wordt bepaald door maatwerk en een gemeentelijke invulling op lokaal niveau.

In beginsel wordt de kwaliteitsbijdrage veelal op de bouwlocatie zelf of in de nabijheid van de nieuwe rode ontwikkeling gerealiseerd. De kwaliteitsbijdrage dient direct ten goede te komen aan de verbetering van de kwaliteit van het buitengebied. Bovendien dient de bijdrage in tijd, omvang en locatie zoveel mogelijk in verband te staan met de nieuwe rode ontwikkeling in het buitengebied. Het kan gaan om de sloop van bebouwing of glas, de aanleg van natuur, groen of landschapselementen, het herstel of de versterking van cultuurhistorische waarden of de verplaatsing van agrarische bedrijven. Maatwerk is een vereiste, omdat alleen door maatwerk kan worden geborgd dat, ondanks de nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, uiteindelijk sprake is van een kwaliteitsverbetering. De specifieke omstandigheden van het geval zijn daarom vaak doorslaggevend voor het bepalen van de aard en omvang van de kwaliteitsbijdrage en het versterken van de ruimtelijke kwaliteit.

Niet alleen is een gemeente vrij om te bepalen of zij nieuwe, rode ontwikkelingen wil toestaan (zie § 2.2), ook is een gemeente vrij in de keuze wat betreft de ontwikkelingsmodules. Het is dus niet zo dat de nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen die in het LKM worden onderscheiden, *moeten* worden gerealiseerd. De gemeente geeft bij voorkeur in haar structuurvisie aan of, en zo ja, waar zij welke nieuwe ontwikkelingen in haar buitengebied wil toestaan. Daarnaast wordt zoveel mogelijk in de gemeentelijke structuurvisies en in de bestemmingsplannen het compensatieprincipe van het LKM uitgewerkt. Daartoe dienen de mogelijke locaties van nieuwe rode ontwikkelingen en kwaliteitsbijdragen, alsmede de daaraan verbonden ruimtelijke kwaliteitseisen te worden geduid.

Uiteindelijk is het dus de gemeente die beoordeelt of een nieuwe ontwikkeling in haar buitengebied in planologische zin aanvaardbaar is. Wanneer een gemeente van mening is dat de ontwikkeling op zich ruimtelijk kan worden ingepast, wordt bezien of deze in samenhang met kwaliteitsbijdrage resulteert in een goede, aanvaardbare ruimtelijke kwaliteit. De kwaliteitsbijdrage en de daarmee te realiseren kwaliteitsverbeterende maatregelen maken daarmee onlosmakelijk deel uit van de planologische afweging. De ruimtelijke afweging zal moeten uitwijzen of het geheel van de nieuwe rode ontwikkeling en de daarbij behorende kwaliteitsbijdrage voldoende ruimtelijke kwaliteit oplevert. Een onafhankelijke (regionale) kwaliteitscommissie^[14] adviseert een gemeente hierin.

3. Juridisch instrumentarium

3.1 Effectuering via publiekrechtelijk of privaatrechtelijk spoor

Hiervoor is beschreven dat de provincie Limburg in haar ruimtelijke beleid uitgaat van het compensatieprincipe. Dat principe houdt in dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied in beginsel alleen mogelijk zijn, als daartegenover een kwaliteitsbijdrage staat, opdat de ruimtelijke kwaliteit per saldo wordt verbeterd. In deze paragraaf

wordt uiteengezet hoe dit beleid wordt geëffectueerd met gebruikmaking van de (publiek- en privaatrechtelijke) bevoegdheden krachtens de Wro.

Bij de effectuering van het LKM maakt de provincie Limburg een onderscheid tussen het zogenoemde 'publiekrechtelijke spoor' en het 'privaatrechtelijke spoor'. Als gemeenten nieuwe rode ontwikkelingen toestaan, kunnen zij zelf bepalen of zij de kwaliteitsbijdrage verzekeren via het publiekrechtelijke of het privaatrechtelijke spoor. Kenmerkend voor de effectuering via het publiekrechtelijke spoor is dat uitsluitend gebruik wordt gemaakt van publiekrechtelijke bevoegdheden, in het bijzonder de bestemmingsplanbevoegdheid en de bevoegdheid tot verlening van een omgevingsvergunning in de zin van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: 'Wabo'). Kenmerkend voor het privaatrechtelijke spoor is dat een gemeente, naast publiekrechtelijke bevoegdheden, gebruik maakt van haar privaatrechtelijke contracteerbevoegdheid. De Wro staat beide sporen toe, zij het dat aan beide sporen juridische randvoorwaarden zijn verbonden. In § 3.2 komt de effectuering via het publiekrechtelijke spoor aan de orde. In § 3.3 wordt ingegaan op het privaatrechtelijke spoor.

3.2 Publiekrechtelijk spoor: bestemmingsplan en omgevingsvergunning

Gemeenten kunnen het compensatieprincipe via het publiekrechtelijke spoor effectueren door bij de vaststelling van een bestemmingsplan een relatie te leggen tussen de realisatie van de kwaliteitsbijdrage en de (bouw)bestemming die nodig is voor de nieuwe rode ontwikkeling in het buitengebied. Een andere mogelijkheid is het verbinden van een voorwaarde aan de omgevingsvergunning. Beide mogelijkheden worden hierna besproken.

3.2.1 Doorwerking naar het bestemmingsplan: voorwaardelijke verplichtingen

Vertrekpunt van het LKM is dat nieuwe rode ontwikkelingen in het buitengebied in beginsel niet worden toegestaan door het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Om de nieuwe verstedelijking mogelijk te maken, is daarom planologische medewerking van de gemeente nodig. Dat kan hetzij door een bestemmingsplanwijziging, hetzij door de verlening van een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik; hierna wordt kortheidshalve alleen ingegaan op de effectuering van het LKM via een bestemmingsplanwijziging.

Een wijze om in een bestemmingsplan het compensatieprincipe concreet te maken, is door het vastleggen van zogenoemde voorwaardelijke verplichtingen in een bestemmingsplan. Uitgangspunt van het ruimtelijke-orderingsrecht is dat in een bestemmingsplan aan de grondeigenaren en gebruikers geen verplichtingen kunnen worden opgelegd. Echter, het is wel mogelijk om een bepaalde bestemming afhankelijk te maken van de realisatie van een bepaalde ontwikkeling, althans aan degene die gebruik wil maken van een bestemmingsplanverruiming de verplichting op te leggen dat hij een bepaald handelen moet realiseren.^[15] Zo kan (de benutting van) een bouwbestemming afhankelijk worden gesteld van de sloop van een ander gebouw op hetzelfde perceel. In dit verband wordt wel gesproken van een voorwaardelijke verplichting. Nijmeijer omschrijft een voorwaardelijke verplichting als 'een voorschrift in het bestemmingsplan dat de grondgebruikers pas verplicht tot het uitvoeren van hetgeen in het bestemmingsplan is bepaald, op het moment dat de grondgebruiker op eigen initiatief een door het bestemmingsplan toegestane wijziging in de bestaande gebruiksvorm aanbrengt.'^[16] Door middel van een voorwaardelijke verplichting wordt de kwaliteitsbijdrage als het ware binnen de reikwijdte van het criterium van een goede ruimtelijke ordening gebracht: de nieuwe rode ontwikkeling verdraagt zich met het belang van een goede ruimtelijke ordening enkel en alleen omdat daartegenover de kwaliteitsbijdrage staat. Andersom: zou de kwaliteitsbijdrage niet worden gerealiseerd, dan zou de nieuwe rode ontwikkeling niet planologisch kunnen worden ingepast, vanwege strijd met het belang van een goede ruimtelijke ordening.

Gemeenten moeten dit noodzakelijke verband tussen het belang van een goede ruimtelijke ordening op de locatie van de nieuwe rode ontwikkeling en de daarvoor noodzakelijke kwaliteitsbijdrage in het bestemmingsplan onderkennen en onderbouwen. Belangrijk aandachtspunt daarbij is de afstand tussen de nieuwe rode ontwikkeling en de kwaliteitsbijdrage. Immers, bij een kwaliteitsbijdrage op of in de onmiddellijke nabijheid van het perceel van nieuwe bouwontwikkeling ligt het eenvoudiger om te motiveren dat die kwaliteitsbijdrage noodzakelijk is in het belang van een goede ruimtelijke ordening, dan naarmate een grotere afstand tussen beide ontwikkelingen is gelegen. Een ander belangrijk aandachtspunt is dat het desbetreffende bestemmingsplanvoorschrift voldoende rechtszekerheid biedt. Dat wil zeggen dat duidelijk moet zijn beschreven aan welke verplichting moet worden voldaan, opdat een bestemmingsplanverruiming kan worden benut.

Het is niet mogelijk om in een bestemmingsplan een financiële verplichting op te nemen. Indien een gemeente ter borging van een kwaliteitsbijdrage zo'n financiële verplichting wil opleggen, dan is dat slechts mogelijk door middel van een financiële voorwaarde aan een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 6.17 van de Wro (zie hierna) of door middel van een contractueel beding (zie § 3.3). De kwaliteitsbijdrage zou wel in een bestemmingsplan kunnen worden geregeld door middel van een wijzigingsbevoegdheid in de zin van artikel 3.6, eerste lid, onder a, van de Wro of een uitwerkingsplicht in de zin van artikel 3.6, eerste lid, onder b, van de Wro. Binnen het bestek van deze bijdrage is het niet mogelijk om deze mogelijkheden uitgebreider te beschrijven.

Wat betreft de verhouding tussen provincie en gemeenten bij bestemmingsplanwijzigingen die vallen binnen de reikwijdte van het LKM merken wij tot slot op dat onderdeel van de afspraken tussen de provincie en de gemeenten (zie § 2.2) is dat gemeenten zonder kwaliteitsbijdrage geen planologische medewerking verlenen aan nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Provinciale Staten van Limburg hebben ervoor gekozen om naast deze afspraken voortsnog geen provinciale verordening vast te stellen. Onderkend wordt dat daarmee de juridische mogelijkheden om een gemeente te dwingen tot nakoming van de gemaakte afspraken zouden worden vergroot. Zo zou de provincie op basis van een verordening waarin het LKM is geconcretiseerd structureel kunnen ingrijpen in bestemmingsplannen die in strijd zijn met het LKM en het daarin verwoorde compensatieprincipe. Echter in de praktijk wordt, tot op heden, geen noodzaak tot zo'n verordening gevoeld. Als gezegd, maakt de provincie in plaats daarvan individuele afspraken met de gemeenten. Zulke afspraken bieden meer mogelijkheden voor maatwerk en kunnen beter worden afgestemd op de plaatselijke situatie. Bovendien is het eenvoudiger om een afspraak jaarlijks te actualiseren dan een verordening. Tot slot vindt de provincie het belangrijk dat met individuele afspraken, beter dan met een verordening, concrete resultaten kunnen worden afgesproken.

3.2.2 Doorwerking naar de omgevingsvergunning: exploitatiebijdrage

Gemeenten beschikken over (beperkte) mogelijkheden om de kwaliteitsbijdrage te verzekeren over de boeg van de omgevingsvergunning (voor bouwen). Indien voor een nieuwe rode ontwikkeling in het buitengebied een exploitatieplan in de zin van afdeling 6.4 van de Wro wordt opgesteld, dan regelt artikel 6.17 van de Wro dat aan de omgevingsvergunning de verplichting tot betaling van een exploitatiebijdrage kan worden verbonden. In die exploitatiebijdrage kunnen de kosten voor de kwaliteitsverbetering zijn ondergebracht. Daarvoor is in de eerste plaats vereist dat die kosten voorkomen op de

zogenoemde kostensoortenlijst. Verder regelt de wet dat zogenaemde bovenplanse kosten op basis van een fondsbijdrage kunnen worden opgenomen in een exploitatieplan, zie artikel 6.13, zevende lid, van de Wro. In de tweede plaats moet aan de criteria profijt, causaliteit en proportionaliteit als bedoeld in artikel 6.13, zesde lid, van de Wro worden voldaan.

De provincie ontmoedigt dat gemeenten de feitelijke realisatie van de kwaliteitsbijdrage als voorwaarde aan een omgevingsvergunning voor bouwen verbinden. Achtergrond daarvan is Afdelingsjurisprudentie met betrekking tot artikel 56 van de Woningwet (oud); thans artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo. Deze jurisprudentie komt kort gezegd erop neer dat een rechtstreeks verband moet bestaan tussen de kwaliteitsbijdrage en het bouwwerk waarvoor vergunning wordt verleend.^[17] Daarvan zal niet snel sprake zijn.

3.3 Privaatrechtelijk spoor

Kenmerkend voor het privaatrechtelijke spoor is dat gemeenten de kwaliteitsbijdrage verzekeren door middel van een contractuele verplichting van de ontwikkelaar van de nieuwe rode ontwikkeling. Deze contractuele verplichting is gebaseerd op artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro. In het privaatrechtelijke spoor kan niet worden volstaan met zo'n verplichting in een overeenkomst, maar is tevens een structuurvisie, een bestemmingsplanwijziging en/of een omgevingsvergunning vereist. Hierna wordt achtereenvolgens op de overeenkomst, de structuurvisie, bestemmingsplanwijziging en omgevingsvergunning ingegaan.

3.3.1 Overeenkomst

Indien een gemeente gebruik maakt van het privaatrechtelijke spoor wordt het LKM door middel van overeenkomsten geëffectueerd. De bevoegdheid hiervoor wordt geboden in artikel 6.24, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro: *'Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouder in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake financiële bijdragen [] aan ruimtelijke ontwikkelingen'*. Deze bepaling eist daarbij 'een vastgestelde structuurvisie'; zie hierna. Artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro is in de wet opgenomen via de 'motie Geluk'.^[18] De bepaling vloeit voort uit de wens van de Kamer om destijds bestaande zogenaemde ruimte-voor-ruimte of rood-voor-groen-programma's te voorzien van een wettelijke basis. Daarmee werd bedoeld op (provinciale en gemeentelijke) beleidsprogramma's waarbij de kosten van, onder meer, natuurontwikkeling en het behoud van open ruimte worden betaald uit de opbrengsten van bouw kavels (elders).^[19] Dit wordt ook wel aangeduid als bovenplanse verevening: opbrengsten van rendabele (gebieds)ontwikkelingen als nieuwe woningbouw en bedrijfsterreinen worden gebruikt om verlieslatende ontwikkelingen te financieren.

Mede gelet op de totstandkomingsgeschiedenis zijn de precieze grenzen van de contracteerbevoegdheid ex artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro niet bekend. Duidelijk is wel dat een structuurvisie voorhanden moet zijn. Aangenomen wordt dat dit vereiste tot uiting brengt dat een ruimtelijk verband moet worden onderbouwd tussen de winstgevendende en verlieslatende ontwikkeling waartussen wordt verevend. Echter, dit ruimtelijke verband is niet zo indringend als het verband dat de wet eist voor het kunnen verhalen van grondexploitatiekosten over de boeg van een grondexploitatieplan. Dan gelden namelijk de criteria profijt, causaliteit en proportionaliteit als geregeld in artikel 6.13, zesde lid, van de Wro.^[20] Artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro verwijst niet naar dit artikel. Een andere reden waarom een ruimtelijk verband moet bestaan tussen de winstgevendende en verlieslatende ontwikkelingen, is dat de wetgever uitdrukkelijk heeft afgezien van betaalplanologie. Oftewel, de contracteerbevoegdheid mag niet zodanig worden ingevuld dat de bereidheid van een gemeente om mee te werken aan een planologische verruiming, uitsluitend afhankelijk is van een financiële bijdrage van de ontwikkelaar. Het Limburgse beleid ondervangt dit door tegenover de nieuwe rode ontwikkeling een concrete kwaliteitsverbeterende maatregel te plaatsen, zodat de versterking van de ruimtelijke kwaliteit voorop staat. Om te waarborgen dat daadwerkelijk een impuls aan de ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven, moet per geval door middel van maatwerk worden bepaald tot welke concrete investering een ontwikkelaar wordt verplicht. Deze verplichting wordt in de overeenkomst gedetailleerd beschreven. Ter verzekering dat een ontwikkelaar zal voldoen aan deze verplichting tot realisatie van de kwaliteitsbijdrage, wordt niet-nakoming gekoppeld aan een boetebepaling en een bankgarantie.

De provincie laat gemeenten ook de mogelijkheid om van een ontwikkelaar een financiële bijdrage te vragen. Wat betreft deze keuze tussen een fysieke verplichting of een financiële verplichting benadrukken wij dat artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro slechts spreekt over 'financiële bijdragen'. Wij houden het evenwel voor mogelijk dat een fysieke verplichting tot het realiseren van een kwaliteitsbijdrage - zoals de aanleg van natuur of sloop van een verouderd gebouw - wordt aangemerkt als een betalingverplichting in natura. Daarom wordt het principe gehanteerd dat een contractuele, fysieke verplichting aan dezelfde waarborgen moet voldoen als een contractuele financiële verplichting.

Benadrukt wordt dat de contracteerbevoegdheid geen provinciale, maar een gemeentelijke bevoegdheid is; in het bijzonder een bevoegdheid van burgemeester en wethouders. Oftewel, het zijn de Limburgse gemeenten die met ontwikkelaars van nieuwe rode ontwikkelingen contracteren omtrent de aard en omvang van de kwaliteitsbijdrage. Mede vanwege deze bevoegdheidsverdeling gaat het LKM ervan uit dat een gemeente het daarin verwoorde provinciale beleid tot het hare maakt in een structuurvisie, althans als een gemeente planologische medewerking wil verlenen aan nieuwe rode ontwikkelingen.

3.3.2 Structuurvisie

Artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro eist voor contractuele bovenplanse verevening een structuurvisie. Aangenomen mag worden dat zonder zo'n structuurvisie geen contracteerbevoegdheid bestaat, hetgeen zou kunnen leiden tot nietige overeenkomsten en bijgevolg onverschuldigde betalingen; overeenkomstig de situatie voor inwerkingtreding van afdeling 6.4 van de Wro per 1 juli 2008.

De Wro regelt provinciale en gemeentelijke structuurvisies (zie artikel 2.3 respectievelijk artikel 2.1 van de Wro), maar uit artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro volgt niet of daarin een provinciale of een gemeentelijke structuurvisie wordt vereist. Gelet op het doel van de structuurvisie-eis - te weten het inzichtelijk maken van het ruimtelijke verband tussen de verlieslatende ontwikkeling enerzijds en de nieuwe rode (verstedelijkings)ontwikkeling anderzijds - is het evenwel goed voorstelbaar dat een provinciale structuurvisie niet (altijd) volstaat. Limburgse gemeenten zullen het LKM daarom nader concretiseren in gemeentelijke structuurvisies. Uitgangspunt daarbij is dat daarin zowel de in de desbetreffende gemeente mogelijke kwaliteitsbijdrage als de nieuwe rode ontwikkeling zijn beschreven.

Niet alleen is de structuurvisie noodzakelijk voor de contracteerbevoegdheid van burgemeester en wethouders; ook kan daarop worden teruggevalen ter motivering van de aanwezigheid van een goede ruimtelijke ordening bij het besluit tot verlening van de planologische medewerking; zie hierna. De gemeentelijke structuurvisie vormt aldus het verbindingsstuk

tussen het publiekrechtelijke en het privaatrechtelijke instrumentarium ter effectuering van het LKM.

3.3.3 Bestemmingsplan en omgevingsvergunning

Naast een overeenkomst en een structuurvisie vergt het privaatrechtelijke spoor dat de nieuwe rode ontwikkeling planologisch wordt ingepast. Net als bij het publiekrechtelijke spoor als beschreven in § 3.2 heeft die inpassing plaats door middel van een bestemmingsplanwijziging of een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik. Bij de ruimtelijke onderbouwing dient te worden verwezen naar de anterieure overeenkomst: de planologische inpassing van de nieuwe rode ontwikkeling getuigt van een goede ruimtelijke onderbouwing, omdat vanwege die overeenkomst een versterking van de ruimtelijke kwaliteit is geborgd.^[21]

Overigens menen wij dat de hiervoor aangehaalde Afdelingsuitspraak van 29 december 2010 niet verhindert dat ter onderbouwing van de ruimtelijke aanvaardbaarheid en de verzekering van de kwaliteitsbijdrage wordt verwezen naar een overeenkomst.^[22] In deze uitspraak overweegt de Afdeling dat een kwaliteitsbijdrage zo mogelijk in een bestemmingsplan dient te worden geregeld. Daarbij stelt de Afdeling dat zo'n planologische inpassing in het voorliggende geval uitputtend was en geen gebruik kon worden gemaakt van een contractuele verplichting. Echter, in die uitspraak was een verplichting aan de orde die niet via de grondexploitatiebevoegdheden ex afdeling 6.4 van de Wro zou kunnen worden geregeld. Aan de orde was namelijk een *inspanningsverplichting* die werd opgelegd in ruil voor een bestemmingswijziging voor een *gebruiksverandering*. Bij het privaatrechtelijke spoor als hiervoor beschreven gaat het om een *resultaatsverplichting* gekoppeld aan een rode *bouwontwikkeling*. Met artikel 6.24, eerste lid, onder a, van de Wro is juist beoogd om voor die situatie een contracteerbevoegdheid te regelen, zodat het publiekrechtelijke spoor beschreven in § 3.2 dan niet uitputtend kan zijn.

4 Slotbeschouwing

Met het LKM heeft de provincie Limburg beoogd een uitgebalanceerd beleidskader te ontwikkelen, waarmee nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied en de borging van de ruimtelijke kwaliteit hand in hand gaan. Dit sluit goed aan bij de meer algemene beleidsdoelstelling om ontwikkelingsplanologie te combineren met een gebiedsgerichte aanpak. Verder is het LKM en de daarin neergelegde rolverdeling tussen provincie en gemeenten in lijn met de visie van het huidige kabinet. Het kabinet wil namelijk dat provincies bij het formuleren van het ruimtelijke beleid een regierol op zich nemen.^[23] Het LKM past goed in deze visie, omdat provinciaal niveau de randvoorwaarden zijn bepaald waarbinnen nieuwe verstedelijkingsontwikkelingen in het buitengebied zijn toegestaan, terwijl de effectuering wordt overgelaten aan gemeenten. Het LKM laat immers aan gemeenten ruimte voor een concrete beleidsmatige invulling, zodat kan worden aangesloten bij de specifieke lokale behoeften. Onder de Wro kan deze concrete beleidsinvulling zowel via het bestuursrecht als het privaatrecht worden geborgd, waarbij de gemeentelijke structuurvisie het verbindingsstuk vormt.

- 1 Tyora van der Meulen is werkzaam bij de provincie Limburg. Zij schreef dit artikel op persoonlijke titel. Tyora bedankt haar collega's van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling, in het bijzonder dhr. ir. M.J. Huisman, projectleider van het LKM, voor hun inspiratie en betrokkenheid bij de totstandkoming van dit artikel. Marjolein Dieperink is advocaat bij Houthoff Buruma te Amsterdam en verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU). Zij dankt mr. A.R. Neerhof van de VU voor zijn inbreng in dit artikel.

2Zie:

http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Limburgs_Kwaliteitsmenu_LKM/Formele_stukken

- 3 Zie bijvoorbeeld C.F. van Helvoirt, 'De intrede van de onderhandelingsplanologie in de agrarische sector', in: *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 2011, p. 94 - 101, E.R. Hijmans, 'Groenfondsen, of kostenverhaal bij functieverandering in het buitengebied', in: *BR* 2011, p. 224 e.v., F. de Zeeuw, 'Rood voor Groen in de grondexploitatie; nieuwe ronde nieuwe kansen?', in: *TBR* 2008, p. 915 - 920 en E.J. van Baardewijk, *Bovenplanse verevening via het exploitatieplan*, in: *BR* 2008, p. 753 - 766. En ook: M.A.M. Dieperink, annotatie bij Rb. Roermond 5 augustus 2009, in: *TBR* 2010, p. 92 - 96 en 'Handvatten voor een dwingend vereveningsinstrument; Het mes erin!', in: *TBR* 2010, p. 640 - 649.
- 4 Deze beleidsinstrumenten werden aangeduid als 'Ruimte voor Ruimte Zuid-Limburg', 'Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden Limburg', 'VORM', 'BOM+', zie verder: www.limburg.nl/ruimte.
- 5 Het Provinciaal Omgevingsplan Limburg betreft een overkoepelend plan op hoofdlijnen met de status van structuurvisie, milieubeleidsplan, waterhuishoudingsplan, en verkeer- en vervoersplan.
- 6 Provinciale Staten van Limburg hebben de POL-aanvulling V, G en K op 18 december 2009 vastgesteld.
- 7 Zo kende de POL-herziening 'Contourenbeleid Limburg' die in 2005 door Provinciale Staten is vastgesteld een zelfde uitgangspunt. Na enkele jaren ervaring te hebben opgedaan met de 'rode contouren' zoals deze in 1999 zijn vastgesteld, was namelijk gebleken dat de tot dan toe bestaande regeling te weinig flexibel was. Doel van de POL-herziening in 2005 was een herformulering van de balans tussen groen en de ontwikkelingsmogelijkheden van rood. Hiermee werd ingezet op ontwikkelingsmogelijkheden, dat wil zeggen dat enerzijds recht werd gedaan aan het behoud en realisatie van landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waardevolle gebieden en anderzijds ruimte werd geboden voor de verdere ontwikkeling van het platteland en stedelijke gebieden.
- 8 BOM+ staat voor Bouwkavel op Maat Plus; zie hiervoor ook: www.limburg.nl/ruimte.
- 9VORM staat voor 'Verhandelbare Ontwikkelingsmethode'. Voor meer informatie over VORM zie: http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Limburgs_Kwaliteitsmenu_LKM/Monitoring_kwaliteitsmenu_LKM zie ook ABRvS d.d. 30 maart 2011 (No. 201001586/1/R3).
- 10 Provinciale Staten van Limburg hebben geen provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro vastgesteld; zie ook hierna in § 3.2.
- 11 De in het LKM opgenomen ontwikkelingsmodules zijn: nieuwe landgoederen, gebiedseigen recreatie en toerisme, niet gebiedseigen recreatie en toerisme, agrarische nieuw vestiging en uitbreiding, uitbreiding glastuinbouw, uitbreiding bedrijventerreinen, uitbreiding solitaire bedrijven, nieuwe solitaire woningen, projectmatige woningbouw in uitleggegebieden en overige gebouwde functies.
- 12 Drempelwaarden geven een verplichte ondergrens aan voor de te verlangen kwaliteitsbijdrage voor een bepaalde ontwikkeling in het buitengebied.
- 13 De richtlijnen bevatten handvatten en suggesties voor aard en omvang van de kwaliteitsbijdrage.
- 14 Het LKM geeft geen antwoord op de vraag 'wat is kwaliteit?'. Kwaliteit is een begrip dat vooral op lokaal niveau invulling moet krijgen. Het beoordelen van kwaliteit kan bovendien moeilijk in regels worden vastgelegd. Om die reden

- worden gemeenten bij de toepassing van het LKM ondersteund door een kwaliteitscommissie. De commissie wordt gevormd door een aantal onafhankelijke deskundigen op het gebied van o.a. ecologie, natuur, cultuurhistorie, archeologie, stedenbouw en financiën. De commissie geeft advies over het initiatief en kijkt daarbij naar het geheel van ruimtelijke ontwikkeling en de daarbij behorende kwaliteitsbijdrage.
- 15 Vgl. ABRvS 22 maart 2006, AB 2006/421 m.nt. A.A.J. de Gier, BR 2006/546, m.nt. H.J. de Vries en Gst. 2006/74 m.nt. J.H.M.F. Teunissen; en ook: ABRvS 23 april 2003, Gst. 2003/153, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, ABRs 7 augustus 2002, AB 2003/192, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en ABRvS 29 december 2010, AB 2011/40, m.nt. Nijmeijer.
 - 16 A.G.A. Nijmeijer, Voorwaardelijke verplichtingen in het bestemmingsplan. Einde van de toelatingsplanologie of niets nieuws onder de zon?, M&R 2006, nr. 6, p. 363. Zie ook de annotatie bij ABRvS 29 december 2010, AB 2011/40, m.nt. Nijmeijer.
 - 17 O.a. ABRvS 19 november 2003, AB 2004/55, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, ABRs 23 april 2003, AB 2003/462, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en ABRvS 10 april 2001, AB 2001/206, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.
 - 18 Kamerstukken II 2004/05, 29 435, nr. 68 (motie van het lid Geluk c.s. in het kader van de Nota Ruimte).
 - 19 Zie hieromtrent ook: M.A.M. Dieperink, *Verhandelbare ontwikkelingsrechten; Grondbeleidsinstrument voor baatafoming en verevening*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2009, p. 54 - 74.
 - 20 Deze criteria gelden wel als het LKM wordt geëffectueerd door middel van een exploitatieplan, bijvoorbeeld indien bovenplanse kosten op basis van artikel 6.13, zevende lid, van de Wro als fondsbijdrage worden opgenomen in een exploitatieplan; zie ook § 3.2.
 - 21 Ovk. ABRvS 31 december 2008 (No. 200807436/1 en 20080736/2), m.n. r.o. 2.9.
 - 22 ABRvS 29 december 2010, AB 2011/40, m.nt. Nijmeijer.
 - 23 In het Regeerakkoord staat hierover het volgende: *'In de ruimtelijke ordening vindt een integrale afweging plaats van verschillende belangen waarbij de besluitvorming zo transparant mogelijk gaat plaatsvinden en zo dicht mogelijk bij degenen die het direct aangaat. Het kabinet komt met voorstellen de ruimtelijke ordening meer over te laten aan provincies en gemeenten. Het toezicht en de regie op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting gaat naar de provincies.'* Zie: <http://www.kabinetformatie2010.nl>. Zie ook het Bestuursakkoord 2011-2015 tussen Rijk, IPO, VNG en de UvW, dat op 21 april 2011 is ondertekend.